EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 14.7.2021
COM(2021) 567 final

2021/0204 (COD)

Vorschlag für einen

BESCHLUSS DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG hinsichtlich der Mitteilung über die im Rahmen eines globalen marktbasierten Mechanismus zu leistende Kompensation durch Luftfahrzeugbetreiber mit Sitz in der Union

BEGRÜNDUNG

1. KONTEXT DES VORSCHLAGS

• Gründe und Ziele des Vorschlags

Mit diesem Vorschlag werden die für die Luftfahrt geltenden Regeln des Emissionshandelssystems der Europäischen Union (EU-EHS) im Hinblick auf die Mitteilung über die für das Jahr 2021 festgelegten Kompensationen geändert, die die Mitgliedstaaten an die in der EU ansässigen Luftfahrtunternehmen im Rahmen des Systems zur Verrechnung und Reduzierung von Kohlenstoffdioxid für die internationale Luftfahrt (CORSIA) der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) richten.

Ziel ist es, bei dieser Mitteilung den Verwaltungsaufwand für die nationalen Behörden und die Luftfahrtunternehmen so gering wie möglich zu halten und für Rechtssicherheit in Bezug auf die CORSIA-Kompensation durch Luftfahrtunternehmen mit Sitz in den Mitgliedstaaten zu sorgen.

Beim CORSIA-System der ICAO handelt es sich um einen Kompensationsmechanismus, bei dem Luftfahrtunternehmen in dem Land, in dem sie ihren Sitz haben, die CO_2-Emissionen, die über die jeweiligen Referenzwerte hinausgehen, durch internationale Gutschriften kompensieren können. Aufgrund der COVID-19-Pandemie beschloss der ICAO-Rat im Juni 2020, dass statt der durchschnittlichen Emissionen im Zeitraum 2019-2020 die Emissionen des Jahres 2019 als Referenzwert für die Jahre 2021 bis 2023 herangezogen werden sollten[1]. Bei der CORSIA-Überprüfung im Jahr 2022 wird unter verschiedenen Blickwinkeln untersucht, welche Auswirkungen COVID-19 auf das CORSIA-System hatte.

Vorbehaltlich der 2018 mitgeteilten Abweichungen[2] und der Art und Weise, in der das Europäische Parlament und der Rat Rechtsvorschriften der Union ändern, beabsichtigt die EU, CORSIA umzusetzen. Daher sollten Luftfahrtunternehmen mit Sitz in der EU im Sinne der CORSIA-Compliance für ihre Emissionen aus dem Jahr 2021 gegebenenfalls Gutschriften abgeben. Wie in den CORSIA-Richtlinien und -Empfehlungen vorgesehen, sollten die EU-Mitgliedstaaten für die Emissionen der einzelnen Luftfahrtunternehmen aus dem Jahr 2021 die Kompensation berechnen und diese den Unternehmen bis zum 30. November 2022 mitteilen. Danach sollten diese Luftfahrtunternehmen die entsprechende Anzahl von Gutschriften bis zum 31. Januar 2025 löschen.

Infolge der COVID-19-Pandemie gingen im Jahr 2020 die unter das Emissionshandelssystem fallenden CO_2-Emissionen aus der Luftfahrt im Vergleich zum Jahr 2019 um 64 % zurück[3]. Im November 2020 veröffentlichte die Europäische Organisation für Flugsicherung

---

1 https://www.icao.int/environmental-protection/CORSIA/Pages/CORSIA-and-Covid-19.aspx

2 Beschluss (EU) 2018/2027 des Rates vom 29. November 2018 über den im Namen der Europäischen Union in der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation einzunehmenden Standpunkt zur ersten Ausgabe der Internationalen Richtlinien und zu Empfehlungen zum Umweltschutz — Klimaschutzinstrument für den internationalen Luftverkehr (CORSIA) (ABl. L 325 vom 20.12.2018, S. 25).

3 https://ec.europa.eu/clima/news/emissions-trading-greenhouse-gas-emissions-reduced-2020_en

(Eurocontrol) ihre Prognose für die Erholung des europäischen Luftfahrtsektors für die Jahre 2020-2024[4]. Darin werden die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf den Flugverkehr beschrieben. Der Prognose zufolge dürften selbst im optimistischsten Szenario die Emissionswerte aus dem Jahr 2019 nicht vor 2024 wieder erreicht werden, während nach dem Worst-Case-Szenario erst 2029 mit einer Erholung zu rechnen ist.

Auch wenn Schätzungen davon ausgehen, dass für den Zeitraum 2021-2023 tatsächlich keine CORSIA-Kompensationspflichten entstehen werden, sollten die Mitgliedstaaten nach Unionsrecht verpflichtet sein, die Kompensation für die Emissionen im Jahr 2021 den in der EU ansässigen Luftfahrtunternehmen bis zum 30. November 2022 mitzuteilen. Auf der Grundlage der vorstehend erläuterten Sachlage für das Jahr 2020 und die erste Jahreshälfte 2021 ist die Wahrscheinlichkeit, dass sich für 2021 tatsächlich CORSIA-Kompensationspflichten ergeben, minimal und auch für 2022 sehr gering. Daher sieht dieser Vorschlag vor, dass, sobald sich bestätigt hat, dass sich die Kompensation zusätzlicher Emissionen für das Jahr 2021 höchstwahrscheinlich auf null beläuft, die Mitgliedstaaten im Laufe des Jahres 2022 dies den Luftfahrtunternehmen mitteilen müssen. Dieser Vorschlag sollte vom Rat und vom Europäischen Parlament nach Bekanntgabe der Emissionsdaten für 2021, d. h. nach dem 1. Januar 2022, angenommen werden.

Nach demselben Ansatz soll auch in den Folgejahren verfahren werden, sollten die entsprechenden „Fit für 55“-Vorschläge noch nicht angenommen worden sein.

Die nach Unionsrecht entsprechend der Richtlinie 2003/87/EG für in der EU ansässige Luftfahrtunternehmen geltenden EHS-Verpflichtungen bleiben in Kraft. Hierzu zählt deren Verpflichtung, ihre Emissionen, auch die von Flügen zwischen dem EWR und Drittländern, zu überwachen und zu melden.

- **Kohärenz mit den bestehenden Vorschriften in diesem Bereich**

Die Überarbeitung der EHS-Vorschriften für die Luftfahrt ist integraler Bestandteil des „Fit für 55“-Pakets der EU. Die Überarbeitung umfasst die CORSIA-Implementierung im Rahmen der EU-EHS-Richtlinie.

Dieser Vorschlag ist die einzige Änderung im Zusammenhang mit CORSIA, die bis zum 30. November 2022 in Kraft treten sollte, damit bis zu diesem Datum eine Mitteilung über eine Kompensation zusätzlicher Emissionen von null erfolgen kann.

Sonstige Änderungen im Zusammenhang mit der CORSIA-Implementierung umfassen Bestimmungen über die Verwendung internationaler Gutschriften für Flüge außerhalb des EWR, Abgabeverpflichtungen für Flüge außerhalb des EWR, die Behandlung von nicht in der EU ansässigen Luftfahrtunternehmen bei außereuropäischen Flügen, die Behandlung von Luftfahrtunternehmen mit Sitz in der EU auf Strecken, auf denen CORSIA nicht in gleicher Weise angewandt wird, und die Erfassung von Flügen von EU-Luftfahrtunternehmen zwischen zwei Drittländern durch die Richtlinie. Diese Änderungen im Zusammenhang mit der CORSIA-Umsetzung sind Teil eines umfassenderen Vorschlags für eine Richtlinie zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG in Bezug auf den Beitrag der Luftfahrt zum

[4] https://www.eurocontrol.int/publication/eurocontrol-five-year-forecast-2020-2024

gesamtwirtschaftlichen Emissionsminderungsziel der Union und die angemessene Umsetzung eines globalen marktbasierten Mechanismus.

- **Kohärenz mit der Politik der Union in anderen Bereichen**

Dieser sehr spezifische Vorschlag wirft keine Fragen der Kohärenz mit anderen Politikbereichen der Union auf.

2. RECHTSGRUNDLAGE, SUBSIDIARITÄT UND VERHÄLTNISMÄßIGKEIT

- **Rechtsgrundlage**

Rechtsgrundlage des Vorschlags ist Artikel 192 AEUV. Im Einklang mit Artikel 191 und Artikel 192 Absatz 1 AEUV trägt die Europäische Union zur Verfolgung unter anderem der nachstehenden Ziele bei: Erhaltung, Schutz und Verbesserung der Qualität der Umwelt, Förderung von Maßnahmen auf internationaler Ebene zur Bewältigung regionaler oder globaler Umweltprobleme und insbesondere zur Bekämpfung des Klimawandels.

- **Subsidiarität (bei nicht ausschließlicher Zuständigkeit)**

Der Klimawandel ist ein grenzüberschreitendes Problem, weshalb ein Tätigwerden der EU regionale, nationale und lokale Maßnahmen wirksam ergänzen und verstärken kann. Klimapolitische Maßnahmen sollten auf europäischer Ebene und möglichst auch weltweit wirksam abgestimmt werden. Ein Tätigwerden der EU ist, wie in Artikel 5 des Vertrags über die Europäische Union dargelegt, aus Gründen der Subsidiarität gerechtfertigt. Seit 1992 arbeitet die Europäische Union daran, zur Bekämpfung des Klimawandels gemeinsame Lösungen zu entwickeln und globale Maßnahmen voranzubringen. Ganz konkret lassen sich mit einem Tätigwerden auf EU-Ebene die bis 2030 und längerfristig gesteckten Emissionsminderungsziele unter Wahrung von Fairness und Umweltintegrität kosteneffizient erreichen. In den Artikeln 191 bis 193 AEUV werden die Zuständigkeiten der EU im Bereich des Klimawandels bestätigt und definiert.

- **Verhältnismäßigkeit**

Der Vorschlag wahrt den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, denn er geht nicht über das hinaus, was notwendig ist, um die Ziele – Verwirklichung des EU-Ziels, die Treibhausgasemissionen kosteneffizient zu senken, und gleichzeitig Fairness und Umweltintegrität zu gewährleisten – zu erreichen.

- **Wahl des Instruments**

Ein Beschluss des Parlaments und des Rates im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens[5] wird als geeignetes Instrument zur Änderung der EHS-Richtlinie betrachtet, da die erforderlichen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten zu treffen sind. Diese Wahl steht im Einklang mit drei vorhergehenden Beschlüssen im EHS-Zusammenhang (dem sogenannten „Backloading"-Beschluss[6], dem Beschluss über die Marktstabilitätsreserve[7] und dem ersten „Stop-the-clock"-Beschluss[8]).

---

5 Im Unterschied zu Rechtsakten, bei denen es nur um den in internationalen Gremien zu vertretenden Standpunkt nach Artikel 218 Absatz 9 AEUV geht und die nur den Rat betreffen, z. B. der Beschluss des Rates über die Meldung von Abweichungen an die ICAO.

6 Beschluss Nr. 1359/2013/EU zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG zur Klarstellung der Bestimmungen über den zeitlichen Ablauf von Versteigerungen von Treibhausgasemissionszertifikaten (ABl. L 343 vom 19.12.2013, S. 1).

3. ERGEBNISSE DER EX-POST-BEWERTUNG, DER KONSULTATION DER INTERESSENTRÄGER UND DER FOLGENABSCHÄTZUNG

• Ex-post-Bewertung/Eignungsprüfungen bestehender Rechtsvorschriften

Da sich die bestehenden Rechtsvorschriften noch in der Anfangsphase ihrer Umsetzung befinden und folglich nur wenige Daten vorliegen, wurde keine Ex-post-Bewertung oder Eignungsprüfung im Zusammenhang mit diesen Vorschlägen durchgeführt.

• Konsultation der Interessenträger

Die Interessenträger wurden zu politischen Optionen für die CORSIA-Implementierung im Rahmen des EU-EHS konsultiert. Die Folgenabschätzung in der Anfangsphase zu aktualisierten Vorschriften für das Emissionshandelssystem für die Luftfahrt wurde am 3. Juli 2020 mit einer Rückmeldefrist bis zum 28. August 2020 veröffentlicht. Die öffentliche Konsultation wurde im Rahmen einer Online-Umfrage zwischen dem 1. Oktober 2020 und dem 14. Januar 2021 durchgeführt. Die Ergebnisse der Konsultation der Interessenträger sind im Anhang der Folgenabschätzung zusammengefasst, die zusammen mit dem Vorschlag für eine Richtlinie zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG in Bezug auf den Beitrag der Luftfahrt zum gesamtwirtschaftlichen Emissionsminderungsziel der Union und die angemessene Umsetzung eines globalen marktbasierten Mechanismus vorgelegt wurde[9].

• Folgenabschätzung

Gegenstand dieses Vorschlags, der im Vergleich zur derzeitigen Situation keine ökologischen oder wirtschaftlichen Auswirkungen hat, ist die Mitteilung über die Kompensation durch die Mitgliedstaaten.

Die politischen Optionen für die CORSIA-Implementierung und höhere Versteigerungsanteile im Luftfahrtsektor waren Gegenstand der Folgenabschätzung, die zusammen mit dem Vorschlag für eine Richtlinie zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG in Bezug auf den Beitrag der Luftfahrt zum gesamtwirtschaftlichen Emissionsminderungsziel der Union und die angemessene Umsetzung eines globalen marktbasierten Mechanismus vorgelegt wurde[10].

• Grundrechte

Der Vorschlag steht im Einklang mit den Grundrechten und Grundsätzen, die insbesondere mit der Charta der Grundrechte der Europäischen Union anerkannt wurden. Nach dem Grundsatz einer nachhaltigen Entwicklung gemäß Artikel 37 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union[11] trägt er insbesondere zum Ziel eines hohen Umweltschutzniveaus bei.

4. AUSWIRKUNGEN AUF DEN HAUSHALT

Der Vorschlag hat keine Auswirkungen auf den Haushalt.

---

7 Beschluss (EU) 2015/1814 über die Einrichtung und Anwendung einer Marktstabilitätsreserve für das System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union und zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG (ABl. L 264 vom 9.10.2015, S. 1).

8 Beschluss Nr. 377/2013/EU über die vorübergehende Abweichung von der Richtlinie 2003/87/EG über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft (ABl. L 113 vom 25.4.2013, S. 1).

9 SWD [reference to be added]

10 SWD [reference to be added]

11 ABl. C 326 vom 26.10.2012, S. 391.

5. WEITERE ANGABEN

- **Durchführungspläne sowie Monitoring-, Bewertungs- und Berichterstattungsmodalitäten**

Die nationalen Behörden und die Luftfahrzeugbetreiber können die bestehende Infrastruktur für die Überwachung und Meldung von Luftfahrzeugemissionen nutzen. Da keine Transaktionen vorgesehen sind, müssen keine Modalitäten für die Registrierung festgelegt werden.

- **Ausführliche Erläuterung einzelner Bestimmungen des Vorschlags**

In Artikel 12 der Richtlinie 2003/87/EG wird ein neuer Absatz hinzugefügt, der die nationalen Behörden der Mitgliedstaaten rechtlich verpflichtet, den in der EU ansässigen Luftfahrzeugbetreibern in Bezug auf ihre Emissionen im Jahr 2021 eine Kompensation zusätzlicher Emissionen [von höchstwahrscheinlich null] mitzuteilen.

Bei den zu benachrichtigenden Luftfahrzeugbetreibern handelt es sich um die Luftfahrzeugbetreiber nach Artikel 1 der Delegierten Verordnung (EU) 2019/1603 der Kommission, mit der zum Zwecke der Umsetzung von CORSIA die Überwachungs- und Berichterstattungspflichten in Bezug auf Emissionen festgelegt wurden.

2021/0204 (COD)

Vorschlag für einen

BESCHLUSS DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG hinsichtlich der Mitteilung über die im Rahmen eines globalen marktbasierten Mechanismus zu leistende Kompensation durch Luftfahrzeugbetreiber mit Sitz in der Union

DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 192 Absatz 1,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

nach Zuleitung des Entwurfs des Gesetzgebungsakts an die nationalen Parlamente,

nach Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses[1],

nach Stellungnahme des Ausschusses der Regionen[2],

gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren,

in Erwägung nachstehender Gründe:

(1) Das System zur Verrechnung und Reduzierung von Kohlenstoffdioxid für die internationale Luftfahrt (CORSIA) der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) wird seit 2019 für die Überwachung, Berichterstattung und Prüfung von Emissionen eingesetzt und soll als global angewandter marktbasierter Mechanismus seit dem 1. Januar 2021 dazu beitragen, die ein festgelegtes Niveau überschreitenden Kohlendioxidemissionen aus der internationalen Luftfahrt durch bestimmte Kompensationseinheiten zu kompensieren.

(2) Vorbehaltlich der Abweichungen zwischen dem EU-Recht und CORSIA, die der ICAO auf der Grundlage des Beschlusses (EU) 2018/2027[3] mitgeteilt wurden, und der Art und Weise, in der das Europäische Parlament und der Rat Rechtsvorschriften der Union ändern, beabsichtigt die EU, CORSIA umzusetzen.

(3) Für die angemessene Umsetzung der CORSIA-Vorschriften für die Überwachung, Berichterstattung und Prüfung von Luftverkehrsemissionen wurde die Delegierte Verordnung (EU) 2019/1603 der Kommission[4] erlassen. Die Kompensation im Sinne

---

1 ABl. C […], […], S. […].

2 ABl. C […], […], S. […].

3 Beschluss (EU) 2018/2027 des Rates vom 29. November 2018 über den im Namen der Europäischen Union in der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation einzunehmenden Standpunkt zur ersten Ausgabe der Internationalen Richtlinien und zu Empfehlungen zum Umweltschutz — Klimaschutzinstrument für den internationalen Luftverkehr (CORSIA) (ABl. L 325 vom 20.12.2018, S. 25).

4 Delegierte Verordnung (EU) 2019/1603 der Kommission vom 18. Juli 2019 zur Ergänzung der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates betreffend die von der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation angenommenen Maßnahmen für die Überwachung von, die

der Internationalen Richtlinien und Empfehlungen für CORSIA[5] erfolgt auf der Grundlage der nach jener Verordnung geprüften CO_2-Emissionen.

(4) Aufgrund des starken Rückgangs der Luftverkehrsemissionen im Jahr 2020 infolge der COVID-19-Pandemie beschloss der ICAO-Rat auf seiner 220. Tagung im Juni 2020, dass die Emissionen des Jahres 2019 als Referenzwert für die Berechnung der Kompensation durch Luftfahrzeugbetreiber für die Jahre 2021-2023 herangezogen werden sollten.

(5) Die Luftverkehrsemissionen dürften im Jahr 2021 ihr Gesamtniveau des Jahres 2019 höchstwahrscheinlich nicht überschreiten. Daher dürfte die Kompensation zusätzlicher Emissionen durch die Luftfahrzeugbetreiber für das Jahr 2021 null betragen.

(6) Die Mitgliedstaaten sollten CORSIA umsetzen, indem sie den in ihrem Land jeweils ansässigen Luftfahrzeugbetreibern ihre Kompensation für das Jahr 2021 bis zum 30. November 2022 mitteilen.

(7) Da die Ziele dieses Beschlusses von den Mitgliedstaaten nicht ausreichend verwirklicht werden können, sondern vielmehr wegen seines Umfangs und seiner Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind, kann die Union im Einklang mit dem in Artikel 5 des Vertrags über die Europäische Union verankerten Subsidiaritätsprinzip tätig werden. Entsprechend dem in demselben Artikel genannten Grundsatz der Verhältnismäßigkeit geht dieser Beschluss nicht über das für die Verwirklichung dieser Ziele erforderliche Maß hinaus.

(8) Dieser Beschluss sollte nach dem 1. Januar 2022, d. h. nach Bekanntgabe der Gesamthöhe der Emissionen im Jahr 2021, erlassen werden, damit hinsichtlich der Höhe der Kompensation für das Jahr 2021 Gewissheit herrscht.

(9) Für die nationalen Behörden und Luftfahrzeugbetreiber ist es wichtig, dass so bald wie möglich im Laufe des Jahres 2022 für Rechtssicherheit hinsichtlich der CORSIA-Kompensation für das Jahr 2021 gesorgt wird. Dieser Beschluss sollte daher unverzüglich in Kraft treten.

(10) Die Richtlinie 2003/87/EG sollte daher entsprechend geändert werden —

HABEN FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

In Artikel 12 der Richtlinie 2003/87/EG wird folgender Absatz 6 angefügt:

„(6) Die Mitgliedstaaten teilen den Luftfahrzeugbetreibern bis zum 30. November 2022 mit, dass für das Jahr 2021 ihre Kompensation im Sinne der Internationalen Richtlinien und Empfehlungen der ICAO zum Umweltschutz im Zusammenhang mit dem System zur Verrechnung und Verringerung von Kohlenstoffdioxid für die internationale Luftfahrt bei [null] liegt. Die Mitteilung der Mitgliedstaaten richtet sich an die Luftfahrzeugbetreiber, die folgende Bedingungen erfüllen:

Berichterstattung über und die Prüfung von Luftverkehrsemissionen für die Zwecke der Umsetzung eines globalen marktbasierten Mechanismus (ABl. L 250 vom 30.9.2019, S. 10).

[5] Erste Ausgabe der Internationalen Richtlinien und Empfehlungen zum Umweltschutz – System zur Verrechnung und Reduzierung von Kohlenstoffdioxid für die internationale Luftfahrt (Anhang 16 Band IV des Abkommens von Chicago).

a) Sie verfügen über ein von einem Mitgliedstaat ausgestelltes Luftverkehrsbetreiberzeugnis oder sind in einem Mitgliedstaat, einschließlich der Gebiete in äußerster Randlage sowie der überseeischen Gebiete und Schutzgebiete dieses Mitgliedstaats, registriert.

b) Sie erzeugen jährliche CO_2-Emissionen von mehr als 10 000 Tonnen aus dem Einsatz von Luftfahrzeugen mit einer höchstzulässigen Startmasse von mehr als 5700 kg, die seit dem 1. Januar 2019 Flüge nach Anhang I durchführen, die nicht in demselben Mitgliedstaat (einschließlich der Gebiete in äußerster Randlage desselben Mitgliedstaats) abgehen und enden.

Für die Zwecke von Unterabsatz 1 Buchstabe b werden CO_2-Emissionen aus den nachstehend genannten Arten von Flügen nicht berücksichtigt:

i) Flüge im staatlichen Auftrag;

ii) Flüge im humanitären Einsatz;

iii) Ambulanzflüge,

iv) Militärflüge,

v) Löschflüge.“

Artikel 2

Dieser Beschluss tritt am Tag nach seiner Veröffentlichung im *Amtsblatt der Europäischen Union* in Kraft.

Geschehen zu Brüssel am […]

Im Namen des Europäischen Parlaments	*Im Namen des Rates*
Der Präsident	*Der Präsident*